

VD_OMNI FI.2013.0009 vom 13. Februar 2014

VD Tribunal cantonal, 2014-02-13, FR

Quelle: https://mcp.opencaselaw.ch/entscheid/vd_omni_FI.2013.0009

FR: VD_OMNI FI.2013.0009 du 13 février 2014

IT: VD_OMNI FI.2013.0009 del 13 febbraio 2014

Regeste

A. X. _____, B. X. _____, C. X. _____/OFFICE CANTONAL DE LA VITICULTURE ET DE LA PROMOTION, Office des vins vaudois | La nouvelle du 19 juin 2012 modifiant la loi sur la viticulture crée un impôt annuel à la charge de chaque producteur et de chaque encaveur. Cet impôt est calculé soit sur la surface des parcelles, soit sur le volume de vin. Le fait que cette révision soit entrée en vigueur le 1er septembre 2012 n'enlève rien au fait que l'impôt annuel peut être perçu pour toute l'année 2012, en prenant en compte la situation des contribuables au 1er janvier de cette année-là, comme fait générateur de l'impôt. C'est par conséquent à tort que les recourants évoquent le principe de non rétroactivité des lois pour s'opposer au paiement de cet impôt.

Erwägungen

E. 1

Le recours ayant été interjeté dans la forme prescrite (art. 79 de la loi vaudoise du 28 octobre 2008 sur la procédure administrative [LPA-VD; RSV 173.36], applicable par renvoi de l'art. 39a al. 2 LV) et le délai de trente jours (art. 77 LPA-VD), il y a lieu d'entrer en matière.

E. 2

Les recourants critiquent pour l'essentiel les taxes à la surface qui leur ont été notifiées, en ce qu'elles ne seraient pas constitutionnelles. a) La Cour constitutionnelle contrôle la conformité des normes cantonales au droit supérieur (art. 136 let. a de la Constitution vaudoise du 13 avril 2003 [Cst./VD; RSV 101.01]). Ce contrôle, de nature abstraite, porte notamment sur les lois et décrets du Grand Conseil, ainsi que sur les règlements du Conseil d'Etat (art.

E. 3

Après consultation de la CIVV, le chef du département fixe, en principe tous les trois ans, le montant des taxes en fonction des actions et des engagements de l'OVV en faveur de la promotion des vins vaudois visant au maintien et à la progression des parts de marché de ceux-ci.

E. 3.3

p. 317; 122 I 305 consid. 4b p. 309; Hungerbühler, op. cit., p. 510 s.). La notion de charge de préférence est donc proche de celle d'impôt d'attribution des coûts. La différence tient au fait qu'en raison de sa nature causale, la charge de préférence suppose qu'il existe un avantage individuel particulier concret - soit relativement direct et dans une certaine mesure quantifiable - en faveur des contribuables concernés, tandis qu'un impôt d'attribution des coûts peut être mis à la charge d'un groupe de contribuables dès qu'il apparaît abstraitement

que ceux-ci profitent plus que la généralité des contribuables des dépenses visées ou qu'ils en sont la principale cause; le montant d'un impôt d'attribution des coûts peut donc être calculé d'une manière plus schématique que le montant d'une charge de préférence (ATF 131 I 313 consid. 3.3 p. 317; 129 I 346 consid. 5.1 p. 354 s.; 128 I 155 consid. 2.2 p. 160; parmi d'autres auteurs, cf. Hungerbühler, *ibid.* et les références citées). cc) Faisant partie des impôts d'affectation, les impôts d'attribution des coûts sont destinés à couvrir certaines dépenses déterminées (ATF 122 I 305 consid. 4b p. 309/310; Höhn/Waldburger, *op. cit.*, § 1 n° 5; Oberson, *op. cit.*, § 1 n° 25; Ryser/Rolli, p. 19). Le cercle des contribuables d'un impôt de cette nature comprend les personnes à la charge desquelles la collectivité publique peut, pour des motifs objectifs et raisonnables, mettre en priorité les dépenses en cause plutôt que de les faire supporter par l'ensemble des contribuables. Ces motifs peuvent consister en ceci qu'un groupe de personnes profite plus que d'autres des prestations qu'il s'agit de financer ou qu'il apparaît comme la cause principale de ces dépenses. A la différence de la charge de préférence – qui fait partie des contributions causales –, l'impôt d'attribution des coûts est dû indépendamment de l'avantage effectif obtenu individuellement par le contribuable ou de la dépense que celui-ci a provoquée. Le lien entre les dépenses en cause et les personnes assujetties est ainsi abstrait et plus lâche que dans le cas d'une charge de préférence; les dépenses sont comprises dans un sens large, sans qu'il soit nécessaire qu'un tel impôt serve au financement immédiat d'une mesure déterminée (ATF 129 I 346 consid. 5.1 p. 354; 128 I 155 consid. 2.2 p. 160; 122 I 305 consid. 4b p. 310). c) La décision attaquée en l'espèce a été prise en application de la LV, qui règle ce qui a trait à la viticulture et à l'économie vinicole (art. 1^{er} LV), coordonne et encourage les actions individuelles ou collectives ayant pour but d'améliorer la culture, la vinification et d'assurer le placement des produits viticoles (cf. art. 30 al. 1 LV). C'est dans cet objectif que l'Office des vins vaudois, institution de droit public jouissant de la personnalité morale (cf. art. 34 al. 1 LV), a été créé par la loi du 29 août 1939 sur la viticulture (v. Exposé des motifs et projet de loi, in: Bulletin du Grand Conseil, automne 1973, p. 198 et ss, not. 205). Sa mission est de promouvoir le vignoble, les vins vaudois et leur image; pour l'accomplissement de celle-ci, il est subordonné à la CIVV, qui définit sa stratégie (cf. art. 34 al. 2 LV). Ses ressources sont constituées (art. 36 LV): par le produit intégral des taxes prélevées auprès des producteurs et encaveurs, conformément à l'article 37 de la présente loi (let. a); par des contributions volontaires (let. b); par des contributions fédérales (let. c); le cas échéant, par un subside de l'Etat inscrit au budget (let. d). aa) Le cercle des contribuables assujettis à la taxe est défini à l'art. 36a LV, aux termes duquel: 1 Par producteur, on entend la personne physique ou morale bénéficiant des droits de production qui cultive ou fait cultiver par un tiers des terres dans le but d'en retirer les fruits et de les valoriser. 2 Par encaveur, on entend la personne physique ou morale qui transforme ou fait transformer par un tiers du raisin et/ou du moût en vin pour son propre compte pour le commercialiser et/ou achète du vin dans ce même but. Les dispositions topiques de la LV, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2012, ont le contenu suivant: Art. 37 - Cercle des assujettis et mode de calcul des taxes 1 Chaque producteur est tenu de payer annuellement une taxe à la surface calculée sur l'ensemble des parcelles viticoles qu'il exploite. 2 Chaque encaveur est tenu de payer annuellement une taxe à l'encavage calculée sur le volume total de vin clair de classe 1 (AOC, Grand cru et Premier grand cru) encavé l'année qui précède celle de la taxation; sa valorisation peut être différenciée selon les régions et/ou appellations.

E. 3.4

p. 567 et les références citées). Conformément à une jurisprudence constante, la loi s'interprète en premier lieu selon sa lettre (interprétation littérale). Si le texte n'est pas absolument clair, si plusieurs interprétations de celui-ci sont possibles, il convient de rechercher quelle est la véritable portée de la norme, en la dégagant de tous les éléments à considérer, soit notamment des travaux préparatoires (interprétation historique), du but de la règle, de son esprit, ainsi que des valeurs sur lesquelles elle repose, singulièrement de l'intérêt protégé (interprétation téléologique) ou encore de sa relation avec d'autres dispositions légales (interprétation systématique) (ATF 139 II 49 consid. 5.3.1 p. 54, 404 consid. 4.2 p. 416; 139 III 78 consid. 4.3 p. 81/82; 135 II 416 consid. 2.2 p. 418; 134 I 184 consid. 5.1 p. 193 et les arrêts cités). d) Dans sa teneur en vigueur du 1^{er} juin 2004 au 31 août 2012, l'art. 37 al. 1 let. a LV prévoyait la perception de taxes annuelles basées «sur les surfaces viticoles plantées ou non plantées de chaque propriétaire, inscrites en nature de vigne au registre foncier au 1^{er} janvier de l'année de taxation». Le fait générateur de la taxe consistait alors à détenir, au 1^{er} janvier, un immeuble inscrit en nature de vigne. Lors de son entrée en vigueur au 1^{er} juin 2004, l'autorité pouvait ainsi taxer les propriétaires assujettis avec effet au 1^{er} janvier 2004. Il ressort de l'art. 37 al. 1 LV, dans sa teneur en vigueur depuis le 1^{er} septembre 2012, que le fait générateur de la taxe à la surface consiste désormais à détenir des droits de production sur une parcelle viticole dans le but d'exploiter celle-ci (EMPL n° 493, mai 2012, p. 4). La nouvelle du 19 juin 2012 crée un impôt annuel, à la charge de chaque producteur et de chaque encaveur, calculé soit sur la surface des parcelles, soit sur le volume de vin. Le fait que cette révision de l'art. 37 LV soit entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2012 n'enlève rien au fait que l'impôt annuel peut être perçu pour toute l'année 2012, en prenant en compte la situation des contribuables au 1^{er} janvier de cette année-là, comme fait générateur de l'impôt, selon les principes rappelés au ch. 4a) ci-dessus. Peu importe en outre à cet égard que cette dernière disposition ne reprenne pas, comme le texte précédent, la date du 1^{er} janvier de l'année en cours comme élément déclenchant la taxation. Cela ne signifie pas pour autant que l'autorité n'était pas habilitée, dès l'entrée en vigueur du nouveau texte, à taxer les producteurs assujettis pour toute l'année. On retire en effet des travaux préparatoires que le législateur entendait de manière implicite que la systématique mise en place par l'art. 37 al. 1 let. a, ancienne teneur, LV, se poursuive avec l'introduction du nouvel art. 37 al. 1. On rappelle à cet égard que l'admission, le 23 mai 2012, du recours contre les taxes 2011 par le Chef du Département de l'économie a eu pour conséquence de suspendre la facturation des taxes 2012, le temps que le nouveau texte soit voté par le Grand Conseil; une avance de 1,5 millions de francs a été consentie dans cette attente à l'OVV (EMPL n° 493, mai 2012, p. 3). Lors des débats, le rapporteur de la commission a du reste rappelé l'urgence à adopter le projet de loi, afin que l'OVV puisse envoyer la taxe 2012 et ainsi subvenir à ses besoins en remboursant l'avance de trésorerie consentie (BGC, séance du 19 juin 2012, p. 9). e) En l'espèce, au 1^{er} janvier 2012, les recourants ont conservé la propriété de leurs parcelles viticoles et détenaient tous les «acquets» qui y étaient liés, au sens des art. 2, 9 et 12 RLPV. Dans ces conditions, l'autorité n'a en aucun cas violé l'interdiction de la rétroactivité en faisant application, pour la taxation durant l'année 2012, d'une norme entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2012 seulement. Le grief des recourants doit ainsi être écarté.

E. 4

Dans la mesure où seules certaines activités ou catégories de contribuables sont visées, la taxe litigieuse revêt le caractère d'un impôt cantonal spécial (Ryser/Rolli, op. cit., p. 20). Selon la jurisprudence, ce type de contributions n'est admissible, au regard notamment des

principes de l'universalité de l'impôt et de l'égalité de traitement en matière fiscale, que s'il existe des motifs objectifs ou des motifs d'intérêt général en justifiant le prélèvement (ATF 128 I 102 consid. 5 p. 109; ATF 2C_466/2008 du 10 juillet 2009, consid. 4.4; 2P.8/2001 du 18 juin 2002, consid. 3.3 et 3.5; 2P.136/2001 du 30 janvier 2002, consid. 2.3). On retire de leurs explications que les recourants contestent le fait que cette condition soit réalisée. a) Le Tribunal fédéral a jugé qu'en vertu de la souveraineté fiscale que leur confère de manière générale l'art. 3 Cst., les cantons pouvaient continuer à percevoir des impôts spéciaux dans la même mesure qu'auparavant, même si, contrairement à l'art. 31 al. 2 aCst., la nouvelle Constitution fédérale ne prévoit plus expressément une telle prérogative (ATF 128 I 102 consid. 5 p. 109). Dans un arrêt ultérieur, il n'est pas revenu sur cette jurisprudence et n'a pas intensifié les exigences susceptibles de justifier le prélèvement des impôts spéciaux cantonaux (ATF 2C_466/2008, déjà cité, consid. 6.4). Sous réserve du respect des compétences fiscales propres de la Confédération (art. 134 Cst.) et des autres limites constitutionnelles (notamment l'art. 127 al. 1 et 2 Cst.), il faut bien plutôt maintenir en faveur des cantons une marge de manoeuvre pour décider quels impôts (spéciaux) ils entendent établir, selon quelles modalités, et à quelles fins (ibid., référence citée). b) La reconnaissance de motifs objectifs ou d'intérêt général ne saurait être soumise à des critères trop rigoureux (ATF 128 I 102 consid. 6b p. 110 s.). La taxe querellée en l'espèce tend exclusivement à financer le fonctionnement et les activités de l'OVV, qui a pour mission «de promouvoir le vignoble, les vins vaudois et leur image» (cf. art. 36 let. a LV). Quelques rappels historiques s'imposent à cet égard. Ce dernier office est issu de la novelle du 29 août 1939 à la loi du 19 novembre 1924 sur la viticulture (aLV). Ce texte a introduit une série de dispositions destinées à soutenir l'économie viticole du canton qui, selon les termes mêmes du Conseiller d'Etat Ferdinand Porchet, se trouvait alors en plein «désarroi» (cf. BGC printemps 1939, p. 899 et ss, not. 906), parmi lesquelles l'art. 53, 1^{ère} phrase, aux termes duquel: «l'Etat coordonne les actions collectives ou individuelles ayant pour but d'améliorer les méthodes de vinification, de faciliter une politique rationnelle des prix et d'assurer une propagande fructueuse en faveur des produits du vignoble vaudois». En outre, l'art. 54 aLV prévoyait que «l'Etat organise et surveille un office central de propagande en faveur des produits du vignoble vaudois» (1^{ère} phrase). A cette époque déjà, de nombreux vigneronns se retrouvaient en effet avec d'importants stocks de vin invendus sur les bras (cf. BGC printemps 1939, p. 913). En revanche, il était prévu que cet office demeurât de caractère privé (ibid., p. 914; art. 54, 2^{ème} phrase, de la loi de 1939). Il était en outre prévu que les dépenses résultant de l'application de la loi soient couvertes par un «Fonds viticole cantonal et par un crédit voté au budget» (cf. art. 55, 1^{ère} phrase, aLV); ce fonds était alimenté par une contribution annuelle des propriétaires de vignes (cf. art. 55 bis let. a aLV), calculée sur les mêmes bases que «les primes à la caisse d'assurance contre les pertes résultant de l'invasion du phylloxéra dans le vignoble vaudois et pour l'encouragement de la reconstitution» (cf. art. 55 ter al. 1, 1^{ère} phrase, aLV). Constitué par arrêté du Conseil d'Etat du 7 mars 1941, l'Office de propagande pour les vins vaudois est devenu en 1969, l'OVV. En 1971, il est paru nécessaire au législateur de revoir une première fois le financement de ses activités et de modifier l'aLV. Dans l'exposé des motifs et projet de loi modifiant l'aLV, le Conseil d'Etat a rappelé à cet égard l'activité développée par l'OVV depuis sa création, à savoir: les relations publiques, l'organisation de manifestations publiques, la distribution de prix, l'introduction de nouvelles appellations, la création des routes des vignobles et de quarante-quatre centres d'accueil (caveaux, pintes et caves), ainsi que du Musée de la vigne et du vin (cf. BGC printemps-septembre 1971 p. 1043 et ss, not.

1044/1045). Dès lors, la nouvelle du 15 septembre 1971 a modifié l'aLV, en ce qu'elle a introduit une taxe annuelle à l'encavage (art. 55 ter al. 2 aLV). Suite à l' ATF 99 Ia 594, déjà cité, le législateur a adopté la LV, le 21 novembre 1973. Il a rappelé à cet égard les buts et l'action de l'OVV (cf. BGC automne 1973, p. 198 et ss, not. 205), tels qu'exposés précédemment. c) Sans doute, le secteur de l'économie viti-vinicole, notamment vaudoise, a subi depuis lors plusieurs modifications profondes; ces quelques rappels historiques demeurent cependant d'actualité. Ainsi, d'une étude réalisée en janvier 2006 par la Banque cantonale vaudoise (Observatoire de l'économie vaudoise; Le marché vitivinicole vaudois [ci-après: étude BCV]), il ressort en substance que l'on observe depuis 2000 une baisse constante de la consommation de vins en Suisse, et que la part des vins indigènes diminue au profit des vins étrangers, du fait, notamment, de la libéralisation dans les importations (p. 18), résultant de la mise en place de l'accord du 15 avril 1994 instituant l'Organisation mondiale du commerce (RS 0.632.20; v. plus généralement sur les conséquences de la libéralisation de l'économie et de sa déréglementation, notamment pour le secteur agricole, René Rhinow/Gerhard Schmid/Giovanni Biaggini/Felix Uhlmann, Öffentliches Wirtschaftsrecht, 2^{ème} éd. Bâle 2011, §9 p. 181 et ss, §30 N. 106 p. 552/553). Ainsi entre 2004 et 2009, la consommation de vins blancs indigènes a diminué en Suisse de 40'000 hl (cf. AGRIDEA, Valorisation des produits des filières agricoles vaudoises, rapport final commandé par le Service de l'agriculture, 2011 [ci-après: rapport AGRIDEA], p. 98). A cela s'ajoutent les modifications prises dans les habitudes de consommation, qui se sont faites pour l'essentiel au détriment du chasselas; or, en 2005 ce cépage représentait encore 94,8% des surfaces cultivées en blanc dans le vignoble vaudois. Ces modifications ont influé avec d'autant plus d'acuité dans le canton de Vaud, du fait que celui-ci a fait preuve d'une certaine inertie par rapport aux cantons voisins (not. Valais et Genève) dans la diversification des cépages (étude BCV, p. 22). Or, l'environnement du marché tend à se distancer des vins provenant du chasselas et, en 2009, ce cépage représentait encore 70,5% de l'ensemble de la production viticole du canton (cf. rapport AGRIDEA, p. 97), contre 60,7% en 2013 (Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 13 décembre 2013). Ces éléments ont eu pour conséquence que, certaines années, les stocks accumulés de vin blanc invendu ont dépassé une couverture de quinze mois de vente, soit la limite maximale communément admise (cf. étude BCV, p. 25). Le rapport AGRIDEA met par ailleurs en évidence trois faiblesses spécifiques au vin vaudois, outre un prix de revient et un coût de la main d'oeuvre élevés: «la production de vins blancs subtils nécessitant une éducation des consommateurs, une reconnaissance de la qualité des vins rouges pas encore établie et, plus généralement, un déficit d'image» (p. 103). Tous ces éléments conjoncturels se sont traduits par une érosion récurrente du chiffre d'affaires réalisé par les producteurs vaudois. Or, en 2005, la filière viti-vinicole vaudoise représentait entre 1,1 et 1,4% du revenu cantonal ou 40% de la valeur totale de la filière suisse (étude BCV, p. 27). d) Ces quelques constatations permettent de mieux cerner la pertinence des objectifs d'intérêt public poursuivis par l'OVV et partant, de permettre le financement de ses activités. L'une des recommandations de l'étude précitée de la BCV consiste précisément à promouvoir le vin vaudois (étude, p. 31). Le maintien de l'effort promotionnel, en ce qu'il permet de renforcer l'image des produits en amont de l'acte d'achat, constitue du reste, pour AGRIDEA, l'axe stratégique n°1 à suivre (rapport, p. 113). Sont ainsi préconisés: des campagnes pour la promotion du vin vaudois, le développement de parcours didactiques dans les vignobles, la valorisation des labels existants vaudois (Terravin) et nationaux (Vinatura) et, de façon plus générale, la promotion des vins suisses au niveau national (ibid., p. 114). Depuis plusieurs années,

toutes les composantes de cette stratégie sont mises en place par l'OVV, ce que les recourants ne contestent du reste pas. Il existe par conséquent un motif d'intérêt général à maintenir la taxe querellée, qui vise à financer la mission promotionnelle que la loi a confiée à l'OVV afin de sauvegarder un secteur de l'économie vaudoise. Au surplus, le Tribunal n'a pas à prendre en considération les nombreuses critiques, non documentées du reste, que les recourants soulèvent pêle-mêle à l'encontre des activités de cet office.

E. 5

p. 110/111). Le prélèvement d'impôts spéciaux cantonaux viole la liberté économique, garantie par les art. 27 al. 1, 94 al. 1 Cst. et 26 al. I Cst./VD, lorsque ces contributions frappent de manière prohibitive telle ou telle industrie au point de rendre son exercice excessivement difficile voire même impossible (cf. ATF 125 I 199; 75 I 112; 2P.136/2001, précité, consid. 2.4). En outre, de manière générale, il est interdit aux cantons de recourir aux impôts spéciaux en vue de satisfaire des buts de pure politique économique, par exemple en imposant certaines formes d'activité plus lourdement que d'autres à des seules fins protectionnistes (ATF 128 I 102 consid. 6b p. 110-112; 2P.136/2001, précité, consid. 2.4). b) La liberté économique est garantie (articles 27 al. 1 Cst. et art. 26 al. 1 Cst./VD). Elle comprend notamment le libre choix de la profession, le libre accès à une activité économique lucrative privée et son libre exercice (ibid., al. 2). La Confédération et les cantons respectent le principe de la liberté économique (art. 94 al. 1 Cst.). Ils veillent à sauvegarder les intérêts de l'économie nationale et contribuent, avec le secteur de l'économie privée, à la prospérité et à la sécurité économique de la population (al. 2). Dans les limites de leurs compétences respectives, ils veillent à créer un environnement favorable au secteur de l'économie privée (al. 3). Les dérogations au principe de la liberté économique, en particulier les mesures menaçant la concurrence, ne sont admises que si elles sont prévues par la Constitution fédérale ou fondées sur les droits régaliens des cantons (al. 4). La Confédération peut soutenir les régions économiquement menacées et promouvoir des branches économiques et des professions si les mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger d'elles ne suffisent pas à assurer leur existence. Elle peut, au besoin, déroger au principe de la liberté économique (art. 103 Cst.). Enfin, à teneur de l'art. 104 al. 1 Cst., la Confédération veille à ce que l'agriculture, par une production répondant à la fois aux exigences du développement durable et à celles du marché, contribue substantiellement: à la sécurité de l'approvisionnement de la population (let. a); à la conservation des ressources naturelles et à l'entretien du paysage rural (let. b); à l'occupation décentralisée du territoire (let. c). Aux termes de l'al. 2, en complément des mesures d'entraide que l'on peut raisonnablement exiger de l'agriculture et en dérogeant, au besoin, au principe de la liberté économique, la Confédération encourage les exploitations paysannes cultivant le sol. Dans le respect du principe de la liberté économique, l'Etat crée les conditions-cadres favorisant l'emploi, la diversité des activités et l'équilibre entre les régions (art. 58 al. 1 Cst./VD). L'Etat prend des mesures en faveur d'une agriculture et d'une sylviculture performantes et respectueuses de l'environnement; il tient compte de leurs multiples fonctions (art. 59 al. 1 Cst./VD). Il soutient notamment la recherche, la formation et la vulgarisation, ainsi que la promotion des produits (al. 2). Les art. 27 al. 1 Cst. et 26 al. 1 Cst./VD protègent le droit individuel à la liberté économique; l'art. 94 Cst., à titre de maxime fondamentale d'un ordre économique fondé sur l'économie de marché, protège la dimension institutionnelle ou systémique de la liberté économique (ATF 138 I 378 consid. 6.1. p. 385, références citées). Les articles 58 al. 1 et 59 al. 1 Cst./VD s'inscrivent également dans ce cadre. Ces dispositions consacrent la mise en place d'un

système économique d'essence libérale, dans lequel l'intervention de l'Etat, si elle est importante et parfois nécessaire, doit toujours demeurer subsidiaire en quelque sorte à la société civile (cf. Andreas Auer/Giorgio Malinverni/Michel Hottelier, *Droit constitutionnel suisse*, vol. II, 3^{ème} éd., Berne 2013, n° 910, pp. 425/426, références citées). Dans un arrêt récent, le Tribunal fédéral, prenant appui sur la doctrine dominante, rappelle à cet égard qu'il est admis que la Constitution fédérale exprime une décision de principe en faveur d'un ordre économique fondé sur l'économie de marché en ce sens que l'activité économique est en principe réservée aux particuliers ou ne peut tout au plus être exercée par l'Etat qu'avec une grande retenue, mais qu'une activité entrepreneuriale de l'Etat demeure en principe admissible (ATF 138 I 378 consid. 6.3.2 p. 388/389, nombreuses références citées). Par conséquent, les mesures publiques de promotion en faveur de l'économie ne sont pas en elles-mêmes inconstitutionnelles. L'art. 103 Cst. permet du reste leur mise en place, de façon sectorielle. En outre, l'art. 104 Cst. constitue le fondement de la politique agricole au niveau fédéral. En particulier, l'attribution des contingents tarifaires à l'importation des produits agricoles (cf. art. 22 al. I et 2 let. a et b de la loi fédérale du 29 avril 1998 sur l'agriculture [LAgr; RS 910.1]) peut être subordonnée à des prestations en faveur de la production indigène. La prestation en faveur de la production du pays peut être conçue soit comme une condition, soit comme une charge. En tant que condition, elle constitue une contribution préalable à l'attribution d'une part du contingent tarifaire (v. Message du Conseil fédéral du 26 juin 1996 concernant la réforme de la politique agricole, in FF 1996 IV 1 p. 116/117). De façon générale du reste, les cantons sont habilités à promouvoir leur économie (cf. Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, op. cit., §30, N. 8). Lorsqu'ils adoptent une telle mesure, qui peut notamment revêtir l'octroi de subventions, d'allègements fiscaux ou de mesures concernant le marché du travail ou la formation professionnelle, les cantons doivent toutefois s'imposer un devoir de neutralité (ATF 138 I 378 consid. 6.3.1 p. 387/388; v. plus particulièrement sur cette question, Auer/Malinverni/Hottelier, n° 990; Rhinow/Schmid/Biaggini/Uhlmann, §27, N. 18). Cela implique qu'ils ne peuvent adopter des mesures de politique économique qui interviennent dans le jeu de la libre concurrence pour assurer ou favoriser certaines branches de l'activité lucrative ou certaines formes d'exploitation et qui tendent à diriger l'activité économique selon un certain plan (cf. Auer/Malinverni/Hottelier, op. cit., nos 913, 955, 996), à moins que cela ne soit prévu par une disposition constitutionnelle spéciale (ATF 124 1107 consid. 3b p. 113; 123 112 consid. 2a p. 15; 120 la 67 consid. 2a p. 70; 119 la 348 consid. 2b p. 353/354 et les arrêts cités). Comme pour toute activité entrepreneuriale de l'Etat, une base légale formelle demeure toutefois nécessaire (ATF 138 I 378 consid. 6.3.2 p. 389, références citées). L'activité économique doit aussi répondre à un intérêt public et être proportionnée au but visé (ibid., références citées). c) De ce qui précède, on retire que la mission de promotion assignée à l'OVV fait partie des prestations positives publiques que la fonction institutionnelle de la liberté économique permet aux cantons de mettre en place (cf. Auer/Malinverni/Hottelier, n° 958; v. en outre, Etienne Grisel, *Liberté économique*, Berne 2006, n° 808 p. 339, n° 816 p. 342). Ce soutien à la promotion des produits vinicoles s'inscrit directement dans le cadre des art. 104 Cst. et 59 al. 2 Cst./VD (v. sur ce point, Luc Recordon, in: *La constitution vaudoise* du 14 avril 2003 [Pierre Moor éd.], Berne 2004, p. 162, qui se plaint même de la faiblesse du soutien de l'Etat en la matière). Dans la même optique du reste, on relève que le Conseil d'Etat a annoncé vouloir soumettre au Grand Conseil un projet de loi lui permettant d'engager un montant annuel de 500'000 fr. (renouvelable sur cinq ans, soit 2,5 millions de francs) pour soutenir l'économie viti-vinicole et la mise en oeuvre du concept

de promotion oenotouristique, afin de répondre à la demande de recherche des produits de qualité, de découverte des terroirs et des paysages (cf. Communiqué de presse du Conseil d'Etat du 13 décembre 2013; Feuille des avis officiels du 17 décembre 2013). Le grief d'inconstitutionnalité soulevé par les recourants s'avère en conséquence infondé. d) Les recourants évoquent en outre sur ce point, sans développer leur argumentation, une contradiction entre les mesures publiques de promotion et les dispositions de la loi fédérale du 6 octobre 1995 sur le marché intérieur (LMI; RS 943.02). Ils perdent cependant de vue que la LV, si elle a effectivement pour objectif de favoriser l'économie viti-vinicole locale, ne génère aucune restriction d'accès au marché libre pour les offreurs externes (cf. par comparaison, ATF 134 II 329 consid. 6.3 p. 339, cité du reste par les recourants). Il n'y donc pas lieu de s'attarder sur ce grief.

E. 6

ct. par mètre carré sur l'ensemble des parcelles viticoles exploitées par les recourants se traduit par la notification de taxes annuelles de 599 fr.15 et 204 fr.60 (y compris la TVA, soit 8%) puisque leurs parcelles ont une surface de 9'245, respectivement 3'158 m². Le schématisme appliqué par l'autorité et voulu par le législateur n'apparaît en soi guère critiquable. c) Les recourants critiquent sur ce point l'exonération accordée par la loi aux propriétaires de surfaces viticoles inférieures à un fossorier, soit 450 m², ainsi qu'aux encaveurs d'un volume inférieur à 500 litres (art. 37 al. 3 LV). Ils y voient une violation du principe d'égalité devant l'impôt. On rappelle qu'un arrêté de portée générale viole le principe de l'égalité lorsqu'il établit des distinctions juridiques qui ne se justifient par aucun motif raisonnable au regard de la situation de fait à réglementer ou lorsqu'il omet de faire des distinctions qui s'imposent au vu des circonstances, c'est-à-dire lorsque ce qui est semblable n'est pas traité de manière identique et ce qui est dissemblable ne l'est pas de manière différente; cela suppose que le traitement différent ou semblable injustifié se rapporte à une situation de fait importante (ATF 131 I 377 consid. 3 p. 382-383; 130 V 18 consid. 5.2 p. 31; 129 I 1 consid. 3 p. 3). Cette exonération est issue de la nouvelle du 19 juin 2012. Elle consacre la pratique antérieure de l'autorité qui renonçait à notifier une taxe pour les surfaces et les quantités de peu d'importance. Cette différence de traitement ne prête cependant pas le flanc à la critique, dès lors que la quantité de vin correspondant à un fossorier, soit un volume inférieur à 500 litres, peut encore être considérée comme de la consommation personnelle (EMPL n° 493, mai 2012, pp. 4/5). Cette faible quantité n'est donc pas susceptible d'être commercialisée, si ce n'est que de façon résiduelle. En outre, l'absence d'exonération équivaldrait à astreindre le producteur au paiement d'une taxe d'un montant maximal de 27 fr. (0,06 fr. x 450m²) et l'encaveur, à une taxe maximale de 20 fr. (0,04 fr. x 500 litres). La situation n'est donc pas comparable et il n'est pas évident de cerner le bénéfice que retirerait l'OVV d'une opération visant à taxer des surfaces aussi exiguës et des volumes aussi faibles. Au contraire, l'autorité intimée explique, de façon convaincante, que l'envoi de bordereaux aux intéressés conduirait l'Etat à réaliser une opération déficitaire. C'est par conséquent en vain que les recourants se plaignent sur ce point d'une violation du principe d'égalité.

E. 7

Les recourants invoquent par ailleurs l'interdiction de la rétroactivité, dès lors que la taxe qui leur a été notifiée a trait à l'année 2012 dans son ensemble, ceci bien que la nouvelle modifiant la loi soit entrée en vigueur le 1^{er} septembre 2012 seulement. a) Liée aux principes de sécurité du droit et de prévisibilité, l'interdiction de la rétroactivité des lois

(fiscales) résulte du droit à l'égalité de l'art. 8 Cst., de l'interdiction de l'arbitraire et de la protection de la bonne foi garanties par l'art. 9 Cst. (ATF 2P.194/2005 du 8 février 2006, consid. 3.1 et les références citées; v. en outre, Kathrin Klett, *Der Gleichheitssatz im Steuerrecht*, in: RDS 1992, 1 ss, p. 47 ss; Etienne Grisel, *Egalité, Les garanties de la Constitution fédérale du 18 avril 1999*, Berne 2009, p. 71 s.). L'interdiction de la rétroactivité des lois (fiscales) fait obstacle à l'application d'une norme à des faits entièrement révolus avant son entrée en vigueur (ATF 104 Ib 205 consid. 6 p. 219; 102 Ia 31 consid. 3a p. 32 s.). Sous certaines conditions, il est possible de déroger à cette interdiction: il faut que la rétroactivité soit expressément prévue par la loi, qu'elle soit raisonnablement limitée dans le temps, qu'elle ne conduise pas à des inégalités choquantes, qu'elle se justifie par des motifs pertinents, c'est-à-dire qu'elle réponde à un intérêt public plus digne d'être protégé que les intérêts privés en jeu et, enfin, qu'elle respecte les droits acquis (ATF 125 I 182 consid. 2b/cc p. 186; 119 Ib 103 consid. 5 p. 109 s.; 102 Ia 69 consid. 3 p. 72; ATF 2A.228/2005 du 23 novembre 2005, consid. 2.3 et 2C_797/2009 du 20 juillet 2010, consid. 4.1; cf. en outre Ryser/Rolli, op. cit., p. 60). Il n'y a toutefois pas de rétroactivité proprement dite lorsque le législateur entend régler un état de chose qui, bien qu'ayant pris naissance dans le passé, se prolonge au moment de l'entrée en vigueur du nouveau droit. Cette rétroactivité improprement dite est en principe admise, sous réserve du respect des droits acquis (ATF 133 II 97 consid. 4.1 p. 101/102; 122 II 113 consid. 3b p. 124; 122 V 405 consid. 3b p. 408 s., 6 consid. 3a p. 8). b) En droit fiscal, l'on s'attache à une notion restrictive de la non-rétroactivité. La créance fiscale ne naît qu'avec la taxation, même si elle se fonde sur des faits générateurs antérieurs à l'entrée en vigueur de la loi. Il n'y a pas de rétroactivité proprement dite lorsque des faits antérieurs à l'entrée en vigueur de nouvelles dispositions fiscales sont pris en considération en tant qu'éléments servant au calcul de l'impôt, à moins qu'ils ne constituent eux-mêmes l'objet fiscal (par exemple: un gain en capital) frappé après coup d'un impôt spécial (v. Blumenstein/Locher, op. cit., p. 162 et les nombreuses références citées, notamment ATF 102 Ia 31 consid. 3 p. 32 ss). De même, la loi fiscale peut, sans rétroagir, déterminer l'impôt dû à partir de son entrée en vigueur, relativement aux revenus obtenus avant celle-ci; les revenus ne sont pas réellement imposés, mais servent de base de calcul (ATF 74 I 102, 104; 101 Ia 82 consid. 2 p. 85/86; 102 Ia 31 consid. 3a p. 32/33; 104 Ib 205 consid. 6a p. 219; cf. André Grisel, *L'application du droit public dans le temps*, in: ZBl 1974 p. 233ss, 242/243). c) On rappelle que les normes fiscales peuvent et doivent être interprétées de la même manière et selon les mêmes règles que les autres domaines du droit administratif (ATF 131 II 562 consid.

E. 8

En dernier lieu, les recourants se plaignent de ce que la TVA leur ait été réclamée sur le montant de la taxe à la surface qui leur a été notifiée. Ils rappellent qu'il s'agit-là d'un impôt et en aucun cas d'une prestation soumise à la TVA, au sens où l'entend l'art. 18 de la loi fédérale du 12 juin 2009 régissant la taxe sur la valeur ajoutée (LTVA; RS 641.20). a) Aux termes de l'art. 1^{er} LTVA, la Confédération perçoit, à chaque stade du processus de production et de distribution, un impôt général sur la consommation (taxe sur la valeur ajoutée, TVA), avec déduction de l'impôt préalable. La TVA a pour but d'imposer la consommation finale non entrepreneuriale sur le territoire suisse (al. 1). Au titre de la taxe sur la valeur ajoutée, elle perçoit (al. 2): un impôt sur les prestations que les assujettis fournissent à titre onéreux sur le territoire suisse (impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse; let. a); un impôt sur l'acquisition, par un destinataire se trouvant sur le territoire suisse, de prestations fournies par une entreprise ayant son siège à l'étranger

(impôt sur les acquisitions ; let. b); un impôt sur l'importation de biens (impôt sur les importations; let. c). Une transaction est effectuée à titre onéreux, soit contre rémunération, s'il y a échange d'une prestation et d'une contre-prestation, entre lesquelles doit exister un rapport économique étroit, ce qui est le cas notamment si l'échange de prestations repose sur un contrat (ATF 126 II 249 consid. 4a, 443 consid. 6a). A teneur de l'art. 10 LTVA est assujetti à l'impôt quiconque exploite une entreprise, même sans but lucratif et quels que soient sa forme juridique et le but poursuivi, s'il n'est pas libéré de l'assujettissement en vertu de l'al. 2 (al. 1). Exploite une entreprise quiconque remplit les conditions suivantes (al. 2): il exerce à titre indépendant une activité professionnelle ou commerciale en vue de réaliser, à partir de prestations, des recettes ayant un caractère de permanence (let. a); il agit en son propre nom vis-à-vis des tiers (let. b). Sont soumises à l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse les prestations fournies sur le territoire suisse par des assujettis moyennant une contre-prestation; ces prestations sont imposables pour autant que la présente loi ne l'exclue pas (art. 18 al. 1 LTVA). En l'absence de prestation, les éléments suivants, notamment, ne font pas partie de la contre-prestation (art. 18 al. 2 LTVA): les émoluments, les contributions et autres montants encaissés pour des activités relevant de la puissance publique (let. l). L'art. 20 al. 2 LTVA contient par ailleurs la liste des prestations exclues du champ de l'impôt. Par activité relevant de la puissance publique, la loi entend l'activité d'une collectivité publique qui est de nature non entrepreneuriale, notamment non commerciale et qui n'est pas en concurrence avec l'activité des entreprises privées, même si des émoluments, des contributions ou des taxes sont perçus pour cette activité (art. 3 let. g LTVA; cf. art. 23 al. 1, 2^{ème} phrase, aLTVA). L'art. 12 LTVA précise que les services autonomes de la Confédération, des cantons et des communes et les autres institutions de droit public sont les sujets fiscaux des collectivités publiques (al. 1). Le Conseil fédéral détermine les prestations des collectivités publiques qui sont considérées comme entrepreneuriales et donc imposables (al. 4). L'art. 14 de l'ordonnance fédérale régissant la taxe sur la valeur ajoutée (OTVA; RS 641.201) dispose à cet égard que les prestations d'une collectivité publique qui ne constituent pas une activité relevant de la puissance publique au sens de l'art. 3 let. g LTVA sont réputées être de nature entrepreneuriale et sont donc imposables. Les prestations suivantes des collectivités publiques, notamment, sont de nature entrepreneuriale: «(...) 1. les prestations de services dans les domaines de la radiodiffusion, de la télévision, des télécommunications et de l'informatique; 2. la distribution d'eau, de gaz, d'électricité, d'énergie thermique, d'éthanol, de dénaturants et de biens analogues; 3. le transport de biens et de personnes; 4. les prestations de services portuaires et aéroportuaires; 5. la livraison de produits finis neufs destinés à la vente; 6. la livraison de produits agricoles par des organismes d'intervention agricoles de collectivités publiques; 7. l'organisation de foires et d'expositions à caractère commercial; 8. l'exploitation d'installations sportives comme les piscines et les patinoires artificielles; 9. l'entreposage de biens; 10. les activités commerciales d'agences publicitaires; 11. les activités d'agences de voyages; 12. les prestations de cantines d'entreprises, de restaurants du personnel, de points de vente et d'établissements analogues; 13. les activités de notaires publics; 14. les activités de bureaux de mensuration cadastrale; 15. les activités dans le secteur de l'élimination des déchets et des eaux usées; 16. les activités financées par les taxes d'élimination anticipées fondées sur l'art. 32abis de la loi du 7 octobre 1983 sur la protection de l'environnement (LPE); 17. les activités liées à la construction d'infrastructures destinées au trafic; 18. le contrôle des installations de combustion; 19. les prestations publicitaires. (...)» L'Administration fédérale des

contributions (AFC) est compétente en matière de détermination et de perception de l'impôt grevant les opérations réalisées sur le territoire suisse et de l'impôt sur les acquisitions (art. 65 al. 1 LTVA). Elle arrête les décisions nécessaires à une détermination et à une perception de l'impôt conformes à la loi dans la mesure où ces décisions ne sont pas réservées expressément à une autre autorité (al. 2). L'assujetti au sens de l'art. 10 doit s'annoncer à l'AFC spontanément et par écrit dans les 30 jours qui suivent le début de son assujettissement. L'AFC lui communique un numéro incessible, conformément à la loi fédérale du 18 juin 2010 sur le numéro d'identification des entreprises (LIDE; RS 431.03); ce numéro est enregistré (art. 66 al. 1 LTVA). Ainsi, l'AFC se voit conférer la faculté de rendre toute décision concernant la perception de l'impôt dans les cas où sont notamment contestées l'existence ou l'étendue aussi bien de l'assujettissement que de la créance d'impôt (cf. art. 52 LTVA); il s'agit du reste d'une attribution générale de compétence. Sa décision peut faire l'objet d'une réclamation au sens de l'art. 83 al. 1 LTVA, contestation susceptible de recours au Tribunal administratif fédéral, vu l'art. 47 al. 1 let. c de la loi fédérale du 20 décembre 1968 sur la procédure administrative (PA; RS 173.021). Ainsi, la problématique de l'assujettissement, y compris celle des collectivités publiques, relève exclusivement des autorités fédérales. Il suffit, à ce stade, de constater en l'occurrence que l'OVV est assujetti à la TVA puisqu'un numéro de contribuable lui a été attribué, ce qui ressort des décisions attaquées. b) La question ici soulevée a trait en réalité au transfert de l'impôt; celui-ci est régi par des conventions de droit privé (cf. art. 6 al. 1 LTVA). Les tribunaux civils connaissent des contestations portant sur le transfert de l'impôt (al. 2; cf. art. 37 al. 6 aLTVA). A cet égard, la décision d'assujettissement ou de perception de l'impôt ne peut qu'être impérative pour le juge civil, sauf cas de nullité de celle-ci (arrêts FI.1996.0019 et FI.1996.0018, du 31 octobre 1996; v. en outre Ueli Mauser, in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer, Bâle/Genève/Munich 2000, ad art. 37 aLTVA, n° 32). Du reste, dans le domaine des collectivités publiques, les entités ou les services peuvent devenir assujettis à condition qu'ils disposent d'une certaine indépendance (v. Per Prod'hom, in: Les procédures en droit fiscal, [OREF éd.], 2^{ème} éd., Berne/Stuttgart/Vienne 2005, p. 136). Dans les deux arrêts précités, le Tribunal administratif avait, cela étant, admis sa compétence à raison de la matière pour connaître du transfert revêtant la forme particulière d'une taxe prélevée par une commune, vu l'art. 47a de la loi du 5 décembre 1956 sur les impôts communaux (ci-après: LIC). Il n'y a pas lieu de s'écarter de cette solution en l'occurrence; en effet, le transfert de la TVA a également pris la forme particulière d'un bordereau d'impôt contre lequel le recours au Tribunal cantonal est ouvert en deuxième instance, vu les art. 39a al. 2 LV et 92 al. 1 LPA-VD. Il n'y a donc pas lieu de douter de la compétence *ratione materiae* du Tribunal d'examiner la validité du transfert par l'OVV de la TVA résultant d'une livraison de biens ou d'une prestation de service pour laquelle cet office perçoit une taxe, car la première apparaît clairement comme l'accessoire de la seconde. Les recourants se prévalent au demeurant des art. 3 let. g et 18 al. 2 let. 1 LTVA. Ils font valoir que la TVA ne saurait être perçue sur la taxe qui leur a été notifiée, dès lors que l'OVV a exercé en la matière une activité relevant de la puissance publique. On rappelle sur ce point, outre la définition de l'art. 3 let. g LTVA, que des prestations ne sont fournies dans l'exercice de la puissance publique que si elles ne sont pas commercialisables et ne sont pas ou ne pourraient pas être fournies par un tiers, ce principe visant à garantir l'égalité entre concurrents (ATF 125 II 480 consid. 8 p. 490; ATF 2A.93/1999, publié in RDAF 2000 II p. 83 consid. 4b et 4c ; v. en outre Gerhard Schafroth/Dominik Romang in: Kommentar zum Bundesgesetz über die Mehrwertsteuer,

op. cit., ad art. 23 aLTVA, n° 26). Dans le cas d'espèce, les recourants, en leur qualité de producteurs au sens de l'art. 35a al. 1 LV, ont bénéficié de l'ensemble des prestations de services fournies par l'OVV, dans le cadre de la mission que l'art. 34 al. 2 LV confie à celui-ci, et ceci à titre onéreux. Il résulte en effet des articles 12 al. 4 LTVA et 14 ch. 19 OTVA que les prestations publicitaires d'une collectivité publique sont de nature entrepreneuriale et en principe soumises à la taxe sur la valeur ajoutée. Toutes les activités promotionnelles de l'OVV entrent dans le champ d'application de cette dernière disposition ; elles ne relèvent donc pas de la puissance publique au sens qu'en donne l'art. 3 let. g LTVA. Les recourants doivent dès lors être considérés comme les consommateurs destinataires de la prestation; par conséquent, c'est en parfaite logique qu'ils se sont vus transférer cette charge fiscale par l'office prestataire.

E. 9

Les considérants qui précèdent conduisent par conséquent au rejet du recours et à la confirmation de la décision attaquée. Vu le sort du recours, un émolument judiciaire sera mis à la charge des recourants (art. 49 et 91 LPA-VD), solidairement entre eux. En outre, l'allocation de dépens ne saurait entrer en ligne de compte (articles 55 al. 1, a contrario, 56 al. 3 et 91 LPA-VD).

Export aus OpenCaseLaw (CC0). Verbindlich ist allein der vom erlassenden Gericht veröffentlichte Originaltext. Quellen-URL siehe oben.